Commissaire à
l'information et à
la protection de la
vie privée/Ontario

Les systèmes de gestion des documents électroniques :

Favorisent-ils le droit d'accès aux renseignements détenus par le gouvernement?

Ann Cavoukian, Ph.D.
Commissaire
Juillet 2003

Le Bureau du commissaire à l'information et à la protection de la vie privée tient à remercier Colin Bhattacharjee pour avoir contribué à la rédaction du présent document.

La commissaire remercie également le personnel du Secrétariat du Conseil de gestion (Archives publiques de l'Ontario et Bureau du directeur de la technologie pour la fonction publique), du ministère de la Sûreté et de la Sécurité publique et du ministère des Richesses naturelles pour ses observations et son aide.

Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée/Ontario

80, rue Bloor ouest
Bureau 1700
Toronto (Ontario)
M5S 2V1

416-326-3333
1-800-387-0073
Télécopieur : 416-325-9195
ATS (Téléimprimeur) : 416-325-7539
Site Web : www.ipc.on.ca

Cette publication est aussi disponible sur le site Web du Bureau du commissaire.

This publication is also available in English.

Table des matières

Introduction 1

Lien entre l'accès à l'information et la gestion des documents 2

Les lois de l'Ontario sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée 2

Exigences relatives à la gestion des documents – institutions provinciales 3

Exigences relatives à la gestion des documents – institutions municipales 3

Facteurs influant sur la mise en oeuvre de SGDE 5

Compression du personnel chargé de la gestion des documents 5

Virage des documents sur papier aux documents électroniques 5

Délai de réponse aux demandes d'accès à l'information 5

Services gouvernementaux en ligne 5

Gestion des connaissances 6

Établissement de normes concernant les SGDE 7

Modernisation des lois relatives à la gestion des documents 7

Établissement de normes dans la communauté internationale 7

Établissement de normes en Ontario 7

Avantages possibles des SGDE pour l'accès à l'information : deux études de cas 9

Première étude de cas : le ministère de la Sûreté et de la Sécurité publique (MSSP) 9

Seconde étude de cas : le ministère des Richesses naturelles (MRN) 11

Conclusion 13

Notes 14

Introduction

En 1994, un groupe d'anciens combattants de la Géorgie a présenté une demande d'accès à l'information au département de la défense des États-Unis. Ayant combattu dans la guerre du Golfe en Iraq, en 1991, ils voulaient obtenir des journaux militaires pouvant contenir des indications sur la possibilité que des soldats américains aient été exposés à des gaz neurotoxiques et à d'autres armes chimiques pendant la guerre[1].

Le département de la défense leur a fourni ces journaux, mais les anciens combattants ont constaté que nombre de pages correspondant à des dates cruciales étaient manquantes. Un rapport de l'inspecteur général du Pentagone daté d'octobre 1997 a conclu que la plupart des pages manquantes avaient probablement été détruites en octobre 1994 ou plus tard, après le déménagement du bureau militaire qui avait la garde des journaux. Cependant, il n'a trouvé aucune indication prouvant qu'il y avait eu conspiration pour détruire les journaux de façon délibérée ou illicite[2].

Cet incident montre comment une gestion inadéquate des documents peut nuire au droit du public d'accéder à des renseignements importants détenus par le gouvernement. Lorsque les institutions gouvernementales ne suivent pas de bonnes pratiques de gestion des documents, il est plus difficile pour les particuliers d'examiner leurs activités et d'obtenir des renseignements essentiels à l'exercice de leurs droits fondamentaux.

Depuis quelques années, des fonctionnaires d'un certain nombre de territoires, y compris l'Ontario, se demandent s'il serait possible d'améliorer la gestion des documents en implantant un nouvel ensemble d'outils appelé « système de gestion des documents électroniques[3] ».

En termes simples, un système de gestion des documents électroniques (SGDE) est un outil qui permet à un organisme de gérer efficacement tous ses documents qui sont créés et conservés sous forme électronique et sur papier. Un SGDE peut permettre de bâtir l'infrastructure nécessaire pour offrir des services gouvernementaux en ligne. Un aspect fondamental de ces services est la « cyberdémocratie », qui consiste à utiliser la technologie pour améliorer la participation des citoyens aux institutions démocratiques. Par exemple, la technologie peut améliorer l'accès du public aux renseignements détenus par le gouvernement et favoriser la transparence et la responsabilité.

Le présent document décrit le rôle que peuvent jouer les SGDE en vue de mettre en valeur le droit du public d'accéder aux renseignements que détiennent les institutions gouvernementales en Ontario. Pour commencer, nous examinons le lien entre la gestion des documents et l'accès à l'information. Deuxièmement, nous nous penchons sur les facteurs sous-jacents qui influent sur la mise en oeuvre de SGDE. Troisièmement, nous passons en revue les solutions et normes proposées pour les SGDE. Enfin, nous décrivons deux SGDE qui sont en voie d'implantation dans deux ministères du gouvernement de l'Ontario, ainsi que les avantages possibles de ces systèmes pour l'accès à l'information.

Lien entre l'accès à l'information et la gestion des documents

Les lois de l'Ontario sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée

Le droit de demander et de recevoir des renseignements, y compris ceux que détiennent les organismes publics, est un droit fondamental en vertu du droit international[4] et des lois canadiennes[5]. À la fin des années 1970, le gouvernement de l'Ontario a constitué une commission présidée par M. Carleton Williams qui avait pour mandat de déterminer comment améliorer l'accès à l'information et la protection de la vie privée en Ontario. Dans son rapport de 1980, qui recommandait l'adoption d'une loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée, M. Williams affirmait :

> Un accès accru à des renseignements sur les activités du gouvernement permettrait au public de mieux tenir ses représentants élus comptables de la façon dont ils s'acquittent de leurs obligations[6].

En réponse au rapport de la commission Williams, le gouvernement de l'Ontario a adopté deux lois sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée. La *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*[7] (la *Loi* provinciale) est entrée en vigueur en 1988, et la *Loi sur l'accès à l'information municipale et la protection de la vie privée*[8] (la *Loi* municipale) est entrée en vigueur en 1991. La commissaire à l'information et à la protection de la vie privée, fonctionnaire de l'Assemblée législative, mène un examen indépendant des décisions et pratiques des organismes gouvernementaux concernant l'accès à l'information et la protection de la vie privée.

La *Loi* provinciale s'applique à tous les ministères provinciaux, à la plupart des organismes, conseils et commissions de la province, aux collèges d'arts appliqués et de technologie et aux conseils régionaux de santé. La *Loi* municipale régit les administrations locales, y compris les services de police municipaux, les bibliothèques publiques, les conseils scolaires, les conseils de santé, les services publics et les commissions de transport.

Une bonne gestion des documents est l'un des piliers du processus d'accès à l'information en Ontario. Le droit d'accès à l'information détenue par le gouvernement que la loi confère à la population est inapplicable à moins que les fonctionnaires ne documentent adéquatement les programmes et activités du gouvernement et ne gèrent ces documents de façon structurée.

Les défenseurs de l'accès à l'information répètent souvent que ce droit n'est respecté que si les demandes d'accès sont traitées sans retard. C'est pourquoi les deux *Lois* obligent les institutions gouvernementales à répondre aux demandes d'accès à l'information du public dans un délai de 30 jours[9]. Un bon système de gestion des documents devrait permettre à une institution gouvernementale de localiser et de récupérer rapidement les documents demandés. En outre, les documents doivent être conservés assez longtemps pour protéger le droit d'accès à l'information. Les organismes publics doivent conserver les documents et les détruire conformément aux lois, politiques et lignes directrices provinciales et municipales.

Exigences relatives à la gestion des documents – institutions provinciales

En vertu des règlements pris en application de la *Loi* provinciale, les institutions provinciales doivent veiller à ce que des mesures raisonnables pour empêcher les documents d'être détruits ou endommagés par inadvertance soient déterminées, documentées et appliquées[10].

En outre, les Archives publiques de l'Ontario, l'organisme gouvernemental chargé de la bonne gestion des renseignements consignés, a élaboré des lignes directrices, fiches de renseignements et bulletins d'information sur la gestion des documents, qui sont accessibles sur leur site Web[11].

Les activités des Archives publiques de l'Ontario sont régies par la *Loi sur les Archives publiques*[12], qui prévoit ce qui suit :

- Les documents officiels ne doivent pas être détruits ni retirés de façon permanente de la garde du gouvernement sans l'assentiment de l'archiviste de l'Ontario[13];
- Tous les documents qui, de l'avis de l'archiviste, doivent être conservés en permanence, doivent être confiés aux Archives publiques lorsque les ministères n'en ont plus besoin[14].

En juin 1992, le Secrétariat du Conseil de gestion (SCG) a publié une directive sur la gestion des renseignements consignés (*Management of Recorded Information Directive*[15]), qui s'ajoute aux dispositions de la *Loi sur les Archives publiques*. En vertu de cette directive, les ministères doivent élaborer un « calendrier de conservation des documents » qui précise pendant combien de temps un document sera conservé et si, après cette période, il sera détruit ou envoyé aux Archives publiques. Ainsi, les documents sont conservés assez longtemps pour que le public puisse exercer son droit d'accès à l'information.

Exigences relatives à la gestion des documents – institutions municipales

Au palier municipal, il n'existe pas d'organisme central, comme les Archives publiques de l'Ontario, chargé de veiller à ce que toutes les municipalités gèrent adéquatement les renseignements consignés. Il revient plutôt à chaque municipalité de se conformer aux dispositions des différents textes de loi sur la gestion des documents.

En vertu des règlements pris en application de la *Loi sur l'accès à l'information municipale et la protection de la vie privée*, les institutions municipales doivent veiller à ce que des mesures raisonnables pour empêcher les documents d'être détruits ou endommagés par inadvertance soient déterminées, documentées et appliquées[16].

En outre, la nouvelle *Loi sur les municipalités* de l'Ontario[17], qui est entrée en vigueur le 1er janvier 2003, contient plusieurs dispositions sur la gestion des documents, notamment les suivantes :

- Le greffier de la municipalité conserve les originaux ou les copies des règlements municipaux et des procès-verbaux des délibérations du conseil[18].

- La municipalité conserve et préserve ses documents et ceux de ses conseils locaux dans un lieu sûr et sur support accessible[19].

- La municipalité peut conclure un accord avec un archiviste, qui aurait également l'obligation de conserver et de préserver les documents qui lui sont confiés dans un lieu sûr et sur support accessible[20]. Les documents confiés à un archiviste demeurent assujettis à la *Loi sur l'accès à l'information municipale et la protection de la vie privée*[21].

- La municipalité peut, sous réserve de l'approbation du vérificateur municipal, fixer la durée pendant laquelle les documents de la municipalité doivent être conservés et préservés[22].

- La municipalité peut détruire un document si la durée de conservation a pris fin ou si le document est une copie d'un original[23].

Ces dispositions visent notamment à faire en sorte que les activités des administrations municipales soient adéquatement documentées, et que les documents soient conservés pendant assez longtemps pour que le public puisse exercer son droit d'accès à l'information.

Facteurs influant sur la mise en oeuvre de SGDE

Au moins cinq facteurs motivent la mise en oeuvre de SGDE :

Compression du personnel chargé de la gestion des documents

Au cours des dernières années, il y a eu compression du personnel dans la fonction publique, y compris du personnel responsable de la gestion des documents, particulièrement au palier provincial[24]. Le personnel qui demeure en poste fait du bon travail dans les institutions gouvernementales. Cependant, comme ces employés sont moins nombreux, la tenue des documents incombe en plus grande partie aux différents fonctionnaires. C'est pourquoi les institutions gouvernementales recherchent des moyens technologiques pour combler leurs lacunes sur le plan des ressources humaines.

Virage des documents sur papier aux documents électroniques

Au cours des deux dernières années, on a constaté un virage significatif des documents sur papier aux documents électroniques. Bien que les institutions gouvernementales continuent d'imprimer des documents « officiels » sur papier, la grande majorité des documents sont désormais créés et conservés sous forme électronique. De nombreuses institutions gouvernementales ne disposent pas de systèmes adéquats pour faire le suivi et la récupération des documents électroniques ou gérer leur conservation et leur destruction. Différentes versions du même document peuvent être sauvegardées sur le disque dur d'un ordinateur personnel, un disque partagé dépourvu d'organisation, un serveur de réseau ou la corbeille d'arrivée du courrier électronique. Les documents sont souvent considérés comme des ressources appartenant à des particuliers et à des sections, et non à l'ensemble de l'organisme[25].

Délai de réponse aux demandes d'accès à l'information

L'absence de système perfectionné de gestion des documents électroniques nuit à l'exercice du droit d'accès à l'information détenue par le gouvernement dans le délai de 30 jours prévu par la loi. Les fonctionnaires pourraient avoir de la difficulté à localiser la version finale des documents et à répondre aux demandes d'accès de façon rapide, surtout si les documents demandés n'existent pas sur papier.

Services gouvernementaux en ligne

La mise en oeuvre de services en ligne, visant à rapprocher le gouvernement de la population, connaît également un essor croissant[26]. Les systèmes traditionnels de gestion de documents sur papier se prêtent mal à cette initiative. Les SGDE peuvent contribuer à promouvoir les services gouvernementaux en ligne en assurant la bonne gestion et l'accessibilité des documents électroniques qui documentent l'interaction du gouvernement et du public.

Gestion des connaissances

La gestion efficace des documents électroniques représente un élément essentiel de la gestion des connaissances, qui consiste à utiliser efficacement l'information et les ressources humaines[27]. Lorsque les connaissances sont désorganisées ou difficiles à récupérer, les fonctionnaires ne peuvent se les communiquer entre eux ou les diffuser au sein du public. Les SGDE peuvent jouer un rôle important en vue de favoriser l'élaboration de mécanismes de gestion des connaissances au sein du gouvernement.

Établissement de normes concernant les SGDE

Modernisation des lois relatives à la gestion des documents

Les initiatives visant à mettre en oeuvre de meilleurs systèmes de gestion des documents s'inscrivent dans une tendance mondiale vers la modernisation des lois et des politiques sur la gestion des documents. Dans nombre de territoires, y compris l'Ontario, ces lois (c.-à-d. la *Loi sur les Archives publiques*) ne sont pas adaptées à la numérisation des documents.

En juillet 2002, la National Archives and Records Administration (NARA) des États-Unis a publié un document de travail recommandant de nouvelles méthodes de gestion des documents[28]. Ce document soutient que le programme de gestion des documents de la NARA avait été élaboré à l'époque des documents sur papier, au XX^{e} siècle, et qu'il n'était pas adapté aux documents électroniques que le gouvernement fédéral crée et utilise de nos jours[29]. Il souligne également que certains fabricants de logiciels se spécialisent dans les outils de création et de modification de documents électroniques, mais que l'élaboration de logiciels de gestion (p. ex., les SGDE) accuse du retard[30].

Établissement de normes dans la communauté internationale

Un certain nombre de pays envisagent de se servir de SGDE pour moderniser la gestion de leurs documents gouvernementaux. Ainsi, plusieurs ont rédigé des documents qui établissent les normes à respecter lorsque les institutions gouvernementales se procurent des logiciels de gestion électronique des documents. Mentionnons notamment le projet MoReq (*Model Requirements for the Management of Electronic Records*)[31] de l'Union européenne, le *Design Criteria Standard for Electronic Records Management Software Applications* du département de la défense des États-Unis[32] et les *Functional Requirements for Electronic Records Management Systems* du Public Records Office de Grande-Bretagne[33].

En octobre 2001, le gouvernement de Colombie-Britannique a publié une demande de propositions visant à acquérir un système de gestion des documents[34]. D'après cette demande, le gouvernement était à la recherche d'un système qui pourrait être utilisé à l'échelle de l'administration pour gérer tous ses documents. En bout de ligne, tous les fonctionnaires disposeraient des outils nécessaires pour gérer les documents sur papier et électroniques de manière uniforme, à partir de leur ordinateur.

Établissement de normes en Ontario

In Ontario, les Archives publiques et le Bureau du directeur de la technologie pour la fonction publique du SCG ont proposé un mécanisme global de gestion des documents[35]. Ce mécanisme, qui établit un cadre de gestion des documents au sein du gouvernement provincial, comprendrait deux éléments :

- des systèmes de gestion des documents implantés dans les ministères et les directions de programmes;

- un moteur de recherche unique pour l'ensemble du gouvernement, qui permettrait aux fonctionnaires d'accéder à des « métadonnées » sur les documents. Les « métadonnées » peuvent être définies comme étant des « données sur les données » (p. ex., un catalogue de bibliothèque contient des renseignements descriptifs, des métadonnées, sur les livres).

Les Archives publiques de l'Ontario ont également rédigé un projet de document, intitulé *Records/ Document Management Systems (R/DMS) Standard – Technical Specifications*[36], qui définit les exigences s'appliquant aux systèmes de gestion des documents des ministères et des programmes. Les institutions gouvernementales de l'Ontario qui envisagent d'acheter un logiciel de gestion des documents peuvent s'appuyer sur ces normes[37].

Les Archives publiques de l'Ontario et le Bureau du directeur de la technologie ont intégré de nombreux principes de la *Loi* provinciale concernant l'accès à l'information et la protection de la vie privée dans leur projet de gestion des documents et les normes sur lesquelles ce projet s'appuie.

Avantages possibles des SGDE pour l'accès à l'information : deux études de cas

Les SGDE comportent des caractéristiques qui peuvent mettre en valeur le droit d'accès à l'information détenue par le gouvernement. Ces systèmes permettent de sauvegarder tous les documents importants pour le gouvernement ou le public dans une banque centrale (ou un ensemble de banques reliées entre elles), ce qui en facilite le suivi et la récupération. Ces systèmes peuvent également être reliés à des logiciels de gestion de contenus Web pour accélérer la publication de documents sur l'intranet ou le site Web d'un organisme. En bref, les SGDE peuvent permettre aux institutions de localiser plus efficacement les documents en réponse à des demandes d'accès à l'information et faciliter la divulgation systématique et la diffusion automatique de renseignements détenus par le gouvernement.

Certaines institutions gouvernementales de l'Ontario ont mis en place des systèmes rudimentaires pour assurer la gestion des documents électroniques. Cependant, quelques institutions mettent à l'essai ou en oeuvre des systèmes plus perfectionnés qui promettent de rendre plus accessibles au public les renseignements détenus par le gouvernement.

Comme l'illustrent les deux études de cas suivantes, les SGDE peuvent être adaptés aux activités et aux besoins précis d'une institution gouvernementale. Il n'existe pas de modèle universel que toutes les institutions doivent adopter. Il y a une certaine marge de manoeuvre sur le plan de la mise en oeuvre, dans la mesure où les normes provinciales ou municipales de gestion des documents sont suivies et où le droit à l'accès à l'information et à la protection de la vie privée du public est respecté, protégé et mis en valeur.

Au palier du gouvernement provincial, on a proposé des mécanismes visant à faciliter l'acquisition de systèmes souples mais solides par l'entremise de fournisseurs attitrés. Les Archives publiques de l'Ontario et le Bureau du directeur de la technologie sont les chefs de file de ce processus.

Première étude de cas : le ministère de la Sûreté et de la Sécurité publique (MSSP)

En 1998, le ministère du Solliciteur général et des Services correctionnels (aujourd'hui le MSSP) était partie à un appel d'une décision en matière d'accès à l'information qui mettait en lumière les conséquences d'une mauvaise gestion des documents sur le droit d'accès à l'information aux renseignements détenus par le gouvernement[38].

Le ministère avait reçu une demande d'accès à certains documents sur papier et électroniques créés par le conseiller spécial, Premières nations, auprès du sous-solliciteur général et du sous-ministre des Services correctionnels du 1er au 15 septembre 1995. Cette demande découlait d'un incident qui a défrayé la manchette, survenu le 5 septembre 1995 lorsqu'un agent de la Police provinciale de l'Ontario (PPO) a tué par balles un protestataire autochtone pendant l'occupation du parc provincial Ipperwash.

Après que le conseiller spécial, Premières nations, eut quitté son poste, le ministère n'a trouvé aucun document électronique qu'il aurait créé. En bout de ligne, le ministère a dit au CIPVP que les documents électroniques demandés semblaient avoir été supprimés, et ne pouvaient être récupérés à partir des copies de sécurité, qui avaient été réécrites. Après avoir reçu un affidavit du sous-solliciteur général et du sous-ministre des Services correctionnels décrivant les recherches menées par le ministère, le CIPVP a reconnu que ce dernier avait fait une recherche raisonnable[39].

Cependant, le fait que le ministère n'eût pu localiser les documents témoignait des lacunes de ses pratiques en matière de gestion des documents. Le MSSP a donc décidé d'étudier la possibilité de mettre en oeuvre un système plus perfectionné pour gérer ses documents électroniques. À l'heure actuelle, il met à l'essai un nouveau système de gestion de documents qui pourrait améliorer de façon considérable sa capacité de faire le suivi et la localisation des documents. Les directions de la planification des activités et de la gestion des questions d'intérêt du MSSP sont chargées de l'essai.

Le système de gestion des documents du MSSP est compatible avec les documents créés au moyen d'une variété d'applications, y compris Word, Excel, Access, PowerPoint et Outlook. Il assujettit la création, le stockage et l'utilisation des documents à des contrôles stricts. Chaque fois qu'une utilisatrice ou un utilisateur crée et sauvegarde un document, il doit lui attribuer un nom et une catégorie (les SGDE peuvent également être configurés pour que seuls les utilisateurs autorisés puissent attribuer un niveau d'accès et de sécurité). Le document est ensuite sauvegardé dans une banque centrale.

Bien que ce système n'ait été mis à l'essai que dans quelques directions du MSSP, il promet une localisation plus efficace des documents en réponse aux demandes d'accès à l'information. Un document peut être localisé à partir de son nom de fichier, de son auteur, de sa date de création, etc. En outre, le système est doté d'une fonction de recherche plein texte, qui permet de trouver des documents rapidement au moyen de mots-clés. Surtout, le stockage des documents dans une banque centrale réduit considérablement le risque de perte.

Ce système permet également à l'utilisatrice ou à l'utilisateur de consulter l'historique du document, c'est-à-dire qui y a accédé, quand il a été consulté et quels changements y ont été apportés. Cette fonction est importante sur le plan de l'accès, car elle permet aux auteurs de demande de confirmer qu'ils reçoivent la version finale et authentique d'un document. En outre, la création d'une piste de vérification rend les documents moins vulnérables aux altérations.

Ce système comporte aussi des avantages sur le plan de la vie privée et de la confidentialité. En vertu des règlements pris en application de la *Loi* provinciale et de la *Loi* municipale, les institutions sont tenues de s'assurer que seules les personnes qui ont besoin d'un document pour l'exercice de leurs fonctions seront autorisées à accéder à ce document. Lorsque l'utilisatrice ou l'utilisateur attribue une catégorie à un document, le système lui permet d'en limiter l'accès à des fonctionnaires désignés. Il s'agit là d'un moyen particulièrement utile de protéger les renseignements personnels et d'autres renseignements délicats qui pourraient être visés par les exceptions prévues dans les *Lois* (p. ex., renseignements utilisés pour l'exécution de la loi, renseignements de tiers, etc.).

Bien que le système de gestion des documents du MSSP soit compatible avec Microsoft Outlook, le personnel n'a pas à classifier les courriels et à les sauvegarder dans la banque centrale, ce qui serait de toute évidence fastidieux et irréaliste. Cependant, le processus décisionnel du gouvernement peut souvent être suivi au moyen des courriels. Les institutions gouvernementales qui choisissent et implantent un SGDE doivent donc déterminer si le système peut être configuré de façon à permettre aux utilisateurs de conserver facilement les courriels qui documentent les activités et décisions du gouvernement, tout en permettant l'élimination facile du reste.

Seconde étude de cas : le ministère des Richesses naturelles (MRN)

Ces dernières années, le taux global de conformité du MRN au délai de 30 jours prévu dans la *Loi* pour répondre aux demandes d'accès à l'information a été plutôt faible. En 2000, le MRN n'a répondu qu'à 30,9 % des plaintes dans le délai de 30 jours[40]. Cependant, son taux de conformité augmente progressivement depuis deux ans. En 2001, il a répondu à 48 % des demandes dans un délai de 30 jours[41], et en 2002, cette proportion est passée à 55,7 %[42]. Cette hausse du taux de conformité est attribuable à certaines mesures qu'a prises le ministère, notamment une accélération de la mise à niveau de son système de gestion des documents.

Le ministère des Richesses naturelles conçoit et met en œuvre actuellement un système Web novateur de gestion des documents qui lui permettra de localiser les documents plus efficacement et de faciliter la divulgation systématique et la diffusion automatique de renseignements au public. Il comprend deux composantes : un *système de gestion des documents en ligne* (SGDL) et un *système de publication Web en ligne* (SPWL). Bien que ce système ne soit pas un SGDE à proprement parler (car il est dépourvu de fonctions de gestion de la conservation et de la suppression de documents), il comporte de nombreuses caractéristiques importantes. En outre, les concepteurs envisagent d'y apporter des améliorations afin de le doter d'un ensemble complet de fonctions.

Le SGDL permet de verser les documents internes, comme les notes d'information, les lettres et les présentations, dans une banque centrale à laquelle a accès tout le personnel du ministère. Les employés qui créent des documents dans des applications comme Word, Excel, Access et PowerPoint doivent les sauvegarder dans le SGDL, qui sert de banque centrale.

Le SGDL demande au personnel de saisir des « métadonnées », comme le titre et le résumé du document, l'auteur, les personnes responsables, la date de création, la date d'approbation et le projet ministériel connexe. Le logiciel contient également une cote de « visibilité » : le personnel doit indiquer si le document doit être affiché (rendu visible) sur l'intranet, un extranet ou le site Web du MRN.

La seconde composante du système de gestion des documents du ministère des Richesses naturelles, le SPWL, entre alors en jeu. Cet outil de publication consulte la banque centrale pour déterminer la cote de visibilité du document. Si ce document a été classifié comme « visible » par l'entremise de l'intranet, d'Internet ou d'un extranet, il est alors extrait de la banque centrale et peut être affiché sur ces sites.

En ce qui concerne l'accès à l'information, le système de gestion des documents du ministère des Richesses naturelles comporte deux avantages notables. En premier lieu, le bureau de l'accès à l'information du ministère peut se servir du SGDL comme point de départ pour localiser et récupérer des documents en réponse à des demandes d'accès à l'information. Le SGDL comporte une fonction de recherche qui permet de localiser des documents dans la banque centrale à partir de mots-clés, comme le titre, l'auteur et la date de création du document. Le personnel du MRN pourra ainsi répondre plus rapidement aux demandes d'accès à l'information et améliorer du coup la conformité globale du ministère au délai de réponse de 30 jours.

En second lieu, l'outil de publication Web, qui est automatisé, aidera le ministère à promouvoir la divulgation systématique et la diffusion automatique par voie électronique. Cependant, le bureau de l'accès à l'information et de la protection de la vie privée du MRN devrait examiner attentivement tous les documents pour éviter de divulguer par inadvertance dans son site Web public des renseignements personnels ou d'autres renseignements visés par les exceptions obligatoires de la *Loi* provinciale.

Par exemple, le MRN délivre des permis de travail pour des activités telles que l'exploration minière et forestière. Il reçoit un grand nombre de demandes d'accès à l'information de la part de citoyens qui veulent déterminer si un particulier ou une entreprise détient un permis pour effectuer des travaux. Conformément à la *Loi* provinciale, le MRN extrait généralement les renseignements personnels et les renseignements de tiers des permis avant de les divulguer aux auteurs de demande.

Le MRN pourrait se servir de l'outil de publication Web pour afficher tous les permis de travail approuvés sur son site Web après en avoir extrait les renseignements qui sont visés par les exceptions obligatoires de la *Loi* provinciale. Par conséquent, une personne qui veut savoir si une entreprise a obtenu un permis pour exécuter certains travaux pourrait consulter le site Web du MRN au lieu de présenter une demande d'accès à l'information.

Ce système de gestion des documents permettrait d'améliorer les pratiques du ministère en la matière et de mettre en valeur le droit d'accès à l'information gouvernementale, mais des difficultés restent à surmonter avant que le système ne soit mis en oeuvre à l'échelle du ministère. Par exemple, le personnel devra désormais saisir des métadonnées (p. ex., titre, résumé, auteur, etc.) lorsqu'il crée certains types de documents[43].

Les institutions gouvernementales qui implantent un SGDE, y compris le MRN, devraient fournir des séances de formation à leur personnel. Dans ces séances, elles devraient non seulement insister sur les avantages d'une récupération rapide et complète des documents pertinents, mais également familiariser le personnel avec les différentes fonctions du système et donner des lignes directrices pour veiller à ce que les utilisateurs saisissent des métadonnées complètes et exactes sur les documents. Elles devraient aussi décrire le rôle qu'un SGDE peut jouer en vue de protéger le droit d'accès à l'information que détient l'institution. En outre, une politique devrait être adoptée exigeant du personnel qu'il sauvegarde certains documents dans le système.

Conclusion

Les systèmes périmés de gestion des documents peuvent entraver l'exercice du droit d'accès à l'information détenue par le gouvernement. Lorsqu'un auteur de demande ne peut obtenir rapidement un document parce qu'il est introuvable ou a été détruit prématurément, il y a atteinte au principe de transparence du gouvernement en Ontario.

Heureusement, les vieux systèmes de gestion des documents sont en voie d'être remplacés par des systèmes plus perfectionnés qui facilitent la récupération rapide des documents et favorisent leur divulgation systématique et leur diffusion automatique. Ces systèmes devraient être configurés de façon à mettre en valeur le droit d'accès à l'information détenue par le gouvernement tout en protégeant les renseignements personnels. En outre, ils devraient réunir le plus possible de documents, y compris les courriels qui documentent les décisions gouvernementales. Les coordonnateurs de l'accès à l'information des institutions gouvernementales doit prendre part à la sélection des logiciels appropriés de SGDE.

La mise en oeuvre de SGDE nécessitera de la part du gouvernement des ressources et du financement suffisants. En effet, ces systèmes se révéleront inefficaces à moins de bénéficier de l'appui des cadres supérieurs des institutions et de la classe politique. Le CIPVP appuie sans réserve l'expansion des SGDE et invite les institutions provinciales et municipales à en envisager dès maintenant l'essai et la mise en oeuvre.

Notes

1. <www.cnn.com/US/9612/05/missing.records/>.

2. Office of the Inspector General – Department of National Defense. *Report of Investigation Concerning the Missing U.S. Central Command Nuclear, Biological and Chemical Weapons Desk Logs*, 20 octobre 1997, <www.gulflink.osd.mil/dodig/>.

3. L'article 2 de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* et de la *Loi sur l'accès à l'information municipale et la protection de la vie privée* (voir notes 7 et 8) définit « document » de la façon suivante :

> « document » Document qui reproduit des renseignements sans égard à leur mode de transcription, que ce soit sous forme imprimée, sur film, au moyen de dispositifs électroniques ou autrement. S'entend en outre :
>
> a) de la correspondance, des notes, livres, plans, cartes, dessins, diagrammes, illustrations ou graphiques, photographies, films, microfilms, enregistrements sonores, bandes magnétoscopiques, documents lisibles par machine, de tout autre matériel documentaire sans égard à leur forme ou à leurs caractéristiques et de toute reproduction de ces éléments d'information;
>
> b) sous réserve des règlements, du document qui n'a pas pris forme mais qui peut être constitué au moyen de matériel et de logiciel informatiques ou d'autre matériel de stockage de données, ainsi que des connaissances techniques normalement utilisés par une institution...

4. Lors de sa première session, en 1946, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté la résolution 59 (1), qui prévoit que « la liberté d'expression est un droit fondamental et... la pierre de angulaire de toutes les libertés à la défense desquelles l'ONU s'est vouée ». Le droit d'une personne de chercher, de recevoir et de répandre des informations est également établi dans l'article 19 de la Déclaration universelle des droits de l'homme [résolution 217 A (III), 10 décembre 1948] et la paragraphe 19 (2) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques [résolution 2200 A(XXI), 16 décembre 1966, en vigueur le 23 mars 1976].

5. Au Canada, le gouvernement fédéral et les dix gouvernements provinciaux ont adopté des lois sur l'accès à l'information.

6. Carleton Williams. *Public Government for Private People, The Report of the Commission on Freedom of Information and Individual Privacy, vol.* 2, Toronto, Imprimeur de la Reine, 1980, p. 77.

7. L.R.O. 1990, chap. F.31, <www.ipc.on.ca/scripts/index_.asp?action=31&P_ID=11607&N_ID=1&PT_ID=23&U_ID=0&LG_ID=2>.

8. L.R.O. 1990, chap. M.56, <www.ipc.on.ca/scripts/index_.asp?action=31&P_ID=11603&N_ID=1&PT_ID=23&U_ID=0&LG_ID=2>.

9. Voir l'art. 26 de la *Loi* provinciale et l'art. 19 de la *Loi* municipale.

10. R.R.O. 1990, Règl. 460, par. 4 (1), <www.ipc.on.ca/scripts/index_.asp?action=31&P_ID=11609&N_ID=1&PT_ID=23&U_ID=0&LG_ID=2>.

11. <www.archives.gov.on.ca/french/rimdocs/index.html>.

12. L.R.O. 1990, chap. A.27, <www.e-laws.gov.on.ca/DBLaws/Statutes/French/90a27_f.htm>.

13. *Ibid.*, art. 6.

14. *Ibid.*, art. 3.

15. Ce document est accessible sur le site intranet du SGC à <intra.pmed.mbs.gov.on.ca/mbc/pdf/Mgmt_of_Recorded_Information-Dir.pdf>.

16. R.R.O. 1990, Règl. 823, par. 3 (1), <www.ipc.on.ca/scripts/index_.asp?action=31&P_ID=11605&N_ID=1&PT_ID=23&U_ID=0&LG_ID=2>.

17. L.O. 2001, chap. 25, <www.e-laws.gov.on.ca/DBLaws/Statutes/French/01m25_f.htm>.

18. *Ibid.*, al. 228 (1) c).

19. *Ibid.*, par. 254 (1).

20. *Ibid.*, par. 254 (3) et (7).

21. *Ibid.*, par. 254 (6).

22. *Ibid.*, par. 255 (3).

23. *Ibid.*, par. 255 (2).

24. De 1995 à mars 2001, le nombre de personnes qui travaillent directement pour le gouvernement de l'Ontario est passé de plus de 81 000 à environ 60 000. Voir *Budget de l'Ontario 2002 - Documents budgétaires*, <www.gov.on.ca/FIN/bud02f/french_complete.pdf>, p. 38.

25. Archives publiques de l'Ontario. *Records/Document Management Systems (R/DMS) Standard – Technical Specifications, Version 2.0*, 21 octobre 2002, <intra.archives.mbs.gov.on.ca/docs/rdmdraftstandard.pdf>, p. 12.

26. Voir le site Web du Bureau du directeur général de l'information pour la fonction publique sur les services gouvernementaux en direct, <www.cio.gov.on.ca/scripts/index_.asp?action=31&P_ID=16&N_ID=1&PT_ID=15&U_ID=0&OP_ID=2>.

27. Le gouvernement de l'Ontario a défini ses orientations en matière de gestion des connaissances dans le document *Knowledge Management in the Ontario Public Service – A Direction Setting Paper*, publié en mars 2002. Voir <www.cio.gov.on.ca/scripts/index_.asp?action=31&P_ID=1059&N_ID=1&PT_ID=1058&U_ID=0&OP_ID=2>.

28. National Archives and Records Administration. *Proposal for A Redesign of Federal Records Management*, juillet 2002, <www.archives.gov/records_management/pdf/rm_redesign.pdf>.

29. *Ibid.*, p. 3.

30. *Ibid.*, p. 8.

31. <www.cornwell.co.uk/moreq.pdf>.

32. <tis.eh.doe.gov/techstds/standard/std4001/std400100.pdf>.

33. <www.pro.gov.uk/recordsmanagement/erecords/2002reqs/default.htm>.

34. <www.bcarchives.gov.bc.ca/infomgmt/eimgmt/edmsrfp.pdf>.

35. Supra, note 25, p. 15.

36. Supra, note 25.

37. Les Archives publiques de l'Ontario définissent comme suit les systèmes de gestion des documents :

> Applications sur serveur ou Web destinées à tous les utilisateurs d'un bureau ou d'un organisme, qui :
>
> - regroupent les documents sur papier et les documents électroniques portant sur un même sujet pour en assurer l'accès complet et efficace dans l'ensemble de l'organisme en les associant à des catégories et à des dossiers à mesure qu'ils sont saisis dans les postes de travail reliés au système;
>
> - associent simultanément les documents et les dossiers avec des « métadonnées » générées pour la plupart par le système (p. ex., sujet, date, auteur, cote de sécurité);
>
> - permettent une récupération et une utilisation rapides, complètes et sécurisées des documents dans l'ensemble de l'organisme au moyen d'une variété de fonctions de recherche (y compris des recherches simultanées de texte et de métadonnées);

- permettent un transfert rapide, complet et efficace des documents vers des mécanismes de stockage inactifs ou permanents à faible coût, conformément aux exigences du calendrier de conservation des documents;
- assurent l'élimination automatique des documents électroniques lorsque la durée de conservation est dépassée, et permettent la destruction accélérée des documents sur papier;
- établissent des pistes de vérification complètes concernant ces tâches;
- permettent à des utilisateurs autorisés de gérer l'accès aux documents et aux renseignements qui concernent ces documents.

Les systèmes de gestion des documents peuvent gérer simultanément des documents électroniques et des documents sur papier, y compris des documents créés au moyen d'un logiciel de traitement de texte, des courriels, des présentations, des plans de projet, des pages Web et tout autre document électronique mis à jour continuellement qui ne fait pas partie d'une base de données.

38. Ordonnance définitive P-1608, <www.ipc.on.ca/scripts/index_.asp?action=31&N_ID=1&P_ID=6093&U_ID=0>.

39. *Ibid.*

40. Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée/Ontario. *Rapport annuel 2000*, <www.ipc.on.ca/docs/ar-00f.pdf>, p. 24.

41. Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée/Ontario. *Rapport annuel 2001*, <www.ipc.on.ca/docs/ar-01f.pdf>, p. 22.

42. Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée/Ontario. *Rapport annuel 2002*, <www.ipc.on.ca/docs/ar-02f.pdf>, p. 22.

43. Selon les Archives publiques de l'Ontario, il existe dans le commerce des SGDE qui saisissent des métadonnées automatiquement (p. ex., auteur, destinataire, date, format du document).